

УДК 94(470)

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СЛУЖБ СВЯЗЕЙ
С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН
(90-е годы XX в. – начало XXI в.)**

А.И. Курцев

Аннотация

В статье рассматриваются социально-политические предпосылки создания первых служб связей с общественностью в государственном управлении Российской Федерации, и в частности Республики Татарстан. Определены основные этапы становления данных служб, показана специфика их деятельности в условиях перехода на новую систему управления и выяснена роль связей с общественностью как социального института.

Ключевые слова: службы связей с общественностью, социальный институт, массовые коммуникации, государственное управление, имидж, Республика Татарстан, пресс-служба.

Связи с общественностью представляют собой особый социальный институт, основной целью которого является обслуживание общественной потребности, связанной с обеспечением эффективного публичного дискурса для всех социальных субъектов и каждого из них в отдельности. Под институтом связей с общественностью понимается функционирующая система ролей и статусов, предназначенная для обеспечения эффективных публичных коммуникаций социальных субъектов и нацеленная на оптимизацию их отношений с общественностью (см. [1, с. 8]).

На протяжении всей человеческой истории публичная коммуникация выступала как сфера, где зарождались и реализовывались практики, которые могут рассматриваться как предшественники и прототипы связей с общественностью в их современной интерпретации. В большинстве современных работ связи с общественностью понимаются как явление, возникшее в конкретный исторический период, а именно в эпоху становления и развития капитализма. Учёные однозначно выделяют «рыночный» характер такой формы коммуникации, её прямую зависимость от капиталистических отношений. Российские исследователи делают попытки найти корни связей с общественностью в недавнем советском прошлом, отождествляя некоторые практики того времени с профессиональными акциями и действиями по связям с общественностью. Всё это свидетельствует о том, что связи с общественностью не рассматриваются как локальный, ограниченный во времени и пространстве феномен публичной

коммуникации, и не возникли они под влиянием моды или увлечения, а стали ответом на социальную и экономическую потребность, на запросы нового мира, которые формировались со все возрастающим ускорением и вследствие этого постоянно порождали новые ситуации, всякий раз представлявшие собой нечто неизведанное, но тем не менее требовавшие обязательного решения. «Политические элиты становятся более динамичными и многочисленными. Это, в свою очередь, приводит к созданию новых полюсов влияния, подвижности идеологических стереотипов, что заставляет государственные службы связей с общественностью пересмотреть свою роль и методы работы в массово-коммуникационных процессах» [2, с. 19].

Становление и развитие служб связей с общественностью в сфере государственного управления в современной России прошло ряд этапов. На первом этапе (рубеж 1980–1990-х годов) возрастает понимание необходимости информирования населения о действиях государственных органов, формируются первые правительственные службы связей с общественностью. Этот этап определен в научной литературе как доинституциональный (см. [3, с. 49]). Вторым этапом приходится на 1991–1994 гг., когда в России формируется обширная инфраструктура служб связей с общественностью в органах государственной власти и управления. На третьем этапе (с середины 90-х годов) официально появляется и развивается институт связей с общественностью в государственном управлении в России. В 1996 г. организуется Управление Президента Российской Федерации по связям с общественностью, основной задачей которого было регулирование вопросов взаимодействия с федеральными органами исполнительной, законодательной и судебной власти, органами власти субъектов РФ, а также между структурами Администрации Президента.

Сегодня в России большинство государственных органов имеют собственную службу по связям с общественностью. В каждой структуре сложились разные формы: от пресс-секретаря и пресс-служб, занимающихся взаимодействием со СМИ, до отделов по общественным связям, ведущих исследовательскую, аналитическую, стратегическую и организационную деятельность. Так, в числе первых министерств, где на базе пресс-службы¹ создана служба связи с общественностью, было Министерство внутренних дел. Здесь приказом № 240 от 10 апреля 2003 г. было положено начало формирования в органах внутренних дел подразделений общественных связей, которые призваны были заниматься организацией пропаганды оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и созданием положительного имиджа МВД России.

По данным Агентства средств массовой коммуникации Республики Татарстан «Татмедиа», ныне в каждом министерстве РТ в штате имеются специалисты, отвечающие за связи с общественностью. В большинстве министерств эта деятельность представляет собой работу со средствами массовой информации и имеет организационную форму пресс-службы с должностью пресс-секретаря. В некоторых министерствах названные специалисты выполняют обязанности

¹ Пресс-бюро, отвечающее за пропаганду деятельности органов внутренних дел, обеспечивающее их взаимодействие с редакциями газет, журналов, радио, телевидения, издательствами и другими средствами массовой коммуникации, а также творческими организациями, было создано в структуре центрального аппарата МВД СССР в 1983 г. (см. Текущий архив Отдела информации и общественных связей МВД РТ).

советника министра по связям с общественностью и средствам массовой информации, подчиняясь непосредственно министру. Организационную форму в виде Отдела (Сектора) по связям с общественностью и средствами массовой информации создали Министерство внутренних дел, Министерство культуры, Министерство труда и занятости и некоторые другие. Процесс создания служб связей с общественностью в органах государственного управления продолжается. К примеру, пресс-служба в составе советника министра по связям с общественностью и пресс-секретаря появилась в Министерстве образования и науки. В задачи пресс-службы входит мониторинг средств массовой информации, общение с журналистами, организация пресс-конференций, сбор и анализ внутренней информации и др.

Появление первых структур по связям с общественностью в государственных органах не являлось случайностью: экономические и политические реформы в российском обществе были инициированы сверху, из недр государственной и политической элиты, которая в начале перестройки стала остро нуждаться в новых информационных услугах, новых формах диалога с населением. Связи с общественностью как самостоятельная технология ещё не были осознаны и приняты как на мировоззренческом, так и на профессиональном уровне, их необходимость ощущалась скорее интуитивно, чем осознанно. Поэтому новые специалисты формировали принципиально новое качество и формы информационной работы с общественностью. В функциональные задачи работников входило привлечение граждан к выработке наиболее важных решений по проблемам социально-экономического развития городов и регионов, учёт общественного мнения, пожеланий, критических замечаний о деятельности местных органов власти, анализ публикаций СМИ и т. д.

С одной стороны, эти структуры выполняли новую информационную роль – доводили до сведения общественности информацию о деятельности субъектов власти, тем самым демонстрируя их открытость и демократичность. С другой стороны, они выполняли и управленческие функции: собирали критические замечания, принимали по ним меры и т. д., во многом повторяя функцию редакций советского периода. Авторы книги «Связи с общественностью в России: развитие нового рынка», говоря о значении служб связей с общественностью в государственном управлении, подчеркнули большую роль их для развития этой сферы на переходном этапе. «Мы недооцениваем роль первых PR-структур, работавших в недрах государственного аппарата. Их работа подчас не являлась публичной, но они во многом способствовали поиску современных коммуникационных технологий и инструментов, а также формированию нового типа политика, управленца, развитию и поддержанию гражданских инициатив и проявлений общественной активности» [1, с. 17].

История развития связей с общественностью в государственном управлении в Татарстане как формы информационного управления и взаимодействия неразрывно связана с историей развития региона в целом. В конце 1980-х и начале 1990-х годов в Казани проходили многочисленные митинги, где ораторы предлагали самые радикальные способы борьбы за свои идеи и призывали к необдуманным действиям власти республики, звучали крайне националистические

призывы. Бурные политические события 1990-х годов полностью изменили политическую систему республики.

Гласность, позволившая свободно обсуждать накопившиеся в сфере национального развития и межнациональных отношений проблемы, способствовала небывалому росту национального самосознания. В республике возникли многочисленные общества, формирования, отражавшие широкий спектр общественных настроений. Активное участие в общественной жизни республики принимали сотни общественных объединений, почти половина из которых ставили перед собой политические цели. Тогда в Верховном Совете ТАССР, возглавляемом М.Ш. Шаймиевым, был создан сектор по межнациональным вопросам, призванный осуществлять взаимодействие государственных учреждений с институтами гражданского общества. После первых выборов Президента РТ в июне 1991 г. этот сектор передислоцируется в Аппарат главы республики и преобразовывается в Отдел по связям с общественно-политическими объединениями. С 1994 года он переименовывается в Отдел по связям с общественностью и межнациональным отношениям, а в 2006 г. – в Управление по вопросам внутренней политики Президента Республики Татарстан. Первой заведующей сектором, а затем отделом по связям с общественностью и межнациональным отношениям Республики Татарстан назначается И.В. Терентьева, возглавлявшая его с 1992 по 2003 гг.

С самого начала в работе Отдела по связям с общественностью и межнациональным отношениям остро ощущалась необходимость систематизации работы в сфере связей с общественностью, в том числе и формирования структур в органах власти управления. На первых порах примерно схожие функции осуществляла социологическая служба Верховного Совета РТ. Постепенно стали возникать службы по связям с общественностью в администрациях крупных городов и районов республики, в министерствах и ведомствах. Однако предстояло ещё много сделать: скоординировать деятельность министерств, ведомств в плане анализа общественного мнения, более интенсивно использовать научные разработки в области методологического и методического обеспечения работы с гражданским обществом и в целом с населением. Предстоял принципиальный переход от информационного обслуживания руководства к эффективному управлению общественным мнением. Перед службами связей с общественностью ставились задачи обеспечения наиболее эффективного согласования интересов государства и общества, мобилизации граждан на сотрудничество в решении стоящих перед республикой проблем, вовремя и адекватно реагировать на возникающие конфликты. Президент Республики Татарстан М.Ш. Шаймиев неоднократно высказывал убежденность, что обеспечить стабильность и нормальное развитие общества только силами государственных структур невозможно. Необходима консолидация всех позитивных общественных сил.

Одним из ярких примеров становления стратегических связей органов государственного управления с общественностью можно назвать реализацию проекта по созданию Всемирного конгресса татар (см. [4]). Всемирный конгресс татар был нацелен на сплочение татарской нации. В случае успеха проекта татары более чем сорока стран имели возможность познакомиться друг с другом, установить контакты, определить пути сотрудничества между общественными формиро-

ваниями и государственными структурами. Конгресс, созданный в 1992 г., образовал постоянно действующий орган – Исполнительный комитет Всемирного конгресса татар. Выступая уже на IV съезде Всемирного конгресса татар в 2007 г., М.Ш. Шаймиев охарактеризовал свое решение так: «Подписывая пятнадцать лет назад Указ о проведении первого съезда Всемирного конгресса татар, я искренне мечтал о том, что наше национальное движение примет широкий размах. И тот факт, что нынешний, очередной съезд собрал более тысячи посланцев нации со всех уголков мира, подтверждает правильность избранного нами пути. И сегодня Всемирный конгресс татар можно отнести к одним из самых успешных проектов в истории татарского народа» [5].

Кроме осуществления крупных проектов, сотрудники служб связей с общественностью государственных структур управления принимали участие в разработке проектов Законов РТ. Только в 2005 г. приняли участие в подготовке проектов Законов РТ «Об общественной палате Республики Татарстан», «О внесении изменений в закон Республики Татарстан “О национально-культурных автономиях в Республике Татарстан”» и других, а также проектов Указов и распоряжений Президента РТ («О Доме Дружбы народов Татарстана», «Об утверждении членов общественной палаты Республики Татарстан» и многих других), что говорит о расширении функций служб связей с общественностью и активном включении в деятельность управленческих функций. Постоянно проводился мониторинг общественно-политической активности основных общественных формирований и динамики их позиций по основным вопросам внутренней политики, осуществлялся анализ общероссийских и республиканских электронных, печатных СМИ, изучались результаты социологических исследований. По результатам исследований готовились информационно-аналитические доклады, посвященные актуальным вопросам реализации внутренней политики. В контексте реализации Закона РТ «Об Общественной палате Республики Татарстан» и аналогичного федерального закона активизировалось взаимодействие с неполитическими общественными объединениями. Проводилась работа с зарегистрированными в республике общественными объединениями – встречи, консультации, анализ их деятельности и документов.

В условиях демократических свобод важнейшим каналом взаимодействия государства и общества являются средства массовой информации, они во многом определяют общественное настроение. Связи с общественностью используют СМИ как средство передачи общественно важной информации. Татарстан находится в числе самых читающих и информационно насыщенных регионов. За 5 лет между Посланиями Президента РТ Государственному Совету РТ увеличилось количество СМИ с 700 в 2002 г. до 1130 в 2007 г., причем 80% из них – негосударственные.

Велика была роль служб по связям с общественностью в формировании позитивного имиджа Республики Татарстан. Необходимость целенаправленного формирования имиджа органов власти объясняется тем, что стихийное формирование имиджа происходит под воздействием случайной информации и, естественно, такой имидж редко бывает положительным. В немалой степени созданию нового имиджа Татарстана как успешно развивающейся республики, отмеченной стабильностью межнациональных отношений и более высоким, чем

в других регионах, уровнем благосостояния народа, способствовала деятельность Президента РТ М.Ш. Шаймиева. Как известно, важнейшим компонентом имиджа государственного учреждения является личность его руководителя. О Татарстане широко заговорила мировая пресса, в республике побывали корреспонденты ведущих изданий почти из всех стран мира. Часто стали проводиться пресс-конференции, устраиваться встречи с журналистами, редакторами газет и журналов. С одобрением в республике было встречено присуждение журналом «Профиль года» Президенту Татарстана М.Ш. Шаймиеву специальной награды «Самому дипломатичному руководителю 1998 года». Это был один из результатов, подытоживших работу двухсот экспертов (ими были главные редакторы и журналисты ведущих столичных и региональных СМИ) по выявлению рейтинга самых влиятельных и значимых фигур 1998 года в мире политики и бизнеса. В конкурсе учитывались такие критерии, как авторитет, способность влиять на ситуацию в стране, популярность за рубежом, успех в бизнесе, умение действовать в кризисных ситуациях, а также лидерские качества (см. [6]).

В Татарстане были созданы необходимые условия и сложились предпосылки для развития новой демократической формы коммуникации – такого социального института, как связи с общественностью. Подчеркнем тот факт, что специальность «Связи с общественностью» в реестре профессий в Татарстане появилась раньше, чем в других субъектах Российской Федерации. В середине 90-х годов началась подготовка специалистов по связям с общественностью в вузах республики. При этом необходимо отметить, что профессиональное образование начало формироваться практически одновременно со странами Европейского Союза: например, в Великобритании первые кафедры и департаменты по связям с общественностью в высшей школе начали создаваться в 1990-е годы – тогда же, когда и в России (см. [7, с. 273]). В высшем образовании происходило в эти годы очень серьезное реформирование. Крупные государственные высшие учебные заведения (институты) расширяли направления подготовки, становились многопрофильными и получали более высокий статус университетов. Технические вузы, обладавшие мощной материальной базой и высоким кадровым потенциалом, получали государственные заказы на подготовку специалистов гуманитарного направления. В 1995 г. первым в Татарстане право на подготовку специалистов по связям с общественностью получил Казанский авиационный институт (ныне Казанский государственный технический университет им. А.Н. Туполева). Так началась подготовка специалистов-профессионалов. В целом по России к середине первого десятилетия нового века подготовку специалистов по связям с общественностью осуществляли более чем сто вузов (см. [1, с. 170]). Успешно функционирует Ассоциация преподавателей связей с общественностью, штаб-квартира которой находится также в Казани в КГТУ-КАИ. Ныне связи с общественностью рассматриваются как самостоятельная профессия.

Таким образом, исторический опыт показывает, что система использования связей с общественностью в государственном управлении способствует выявлению наиболее острых проблем жизнедеятельности населения через изучение сложного спектра общественного мнения, что помогает разрабатывать управ-

ленческие решения с учетом полученной социально значимой информации. Связи с общественностью позволяют достаточно полно информировать население о проделанной властями работе, сфокусировать и привлечь общественность к решению злободневных вопросов, формировать общий уровень культуры населения и решать другие актуальные проблемы.

Summary

A.I. Kurtsev. Formation and Development of Public Relations in the Republic of Tatarstan Administration (1990s – Early 21st Century).

The article discusses social and political prerequisites for the establishment of the first services of public relations in the government of Russian Federation and in particular the Republic of Tatarstan. The paper discloses the main stages of services' formation, specificity and activities in transition to a new management system. The role of public relations as a social institution is clarified as well.

Key words: public relations services, social institution, mass communication, public administration, image, the Republic of Tatarstan, press-service.

Литература

1. *Шишкина М.А., Гавра Д.П., Шишкин Д.П.* Связи с общественностью в России: развитие нового рынка. – СПб.: Роза мира, 2004. – 195 с.
2. *Русаков А.Ю.* Связи с общественностью в органах государственной власти. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2006. – 224 с.
3. *Шишкина М.А.* Паблик рилейшнз в системе социального управления. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1999. – 444 с.
4. «О проведении в г. Казани Всемирного конгресса татар» Указ Президента РТ № УП-35 от 20.01.1992 г. – URL: http://www.tatar.ru/?node_id=3720&id=41187.
5. Выступление Президента Республики Татарстан Минтимера Шаймиева на IV съезде Всемирного конгресса татар. – URL: <http://president.tatar.ru/pub/view/3501>.
6. Специальная награда «Самому дипломатичному руководителю 1998 года» присуждена Президенту Татарстана Минтимеру Шаймиеву по итогам журналистского рейтинга «Профиль года» // Еженедельник информ. агентства «Новости Татарстана». – 1999. – № 4. – 1 янв.
7. *Почекаев Р.Ю.* История связей с общественностью. – СПб.: Питер, 2007. – 273 с.

Поступила в редакцию
14.10.08

Курцев Артур Игоревич – аспирант кафедры истории и связей с общественностью Института социальных технологий Казанского государственного технического университета им. А.Н. Туполева.

E-mail: muttah@mail.ru